

# 构建中央转移支付闭环监管机制

财政部安徽监管局 | 马先先

近年来，在财政部的统一部署和正确领导下，各地监管局对中央转移支付开展项目资金审核、执行情况监控和绩效评价等一系列监管工作，初步构建起监管的基本框架。与此同时，中央转移支付监管仍存在控制标准不完善、全链条系统化的监管不足等问题，需要在监管实践中不断探索，构建符合财政预算管理要求的闭环监管机制，促进监管法定职能的充分履行。

## 构建中央转移支付闭环监管机制的现实意义

（一）构建中央转移支付闭环监管机制是财政监管职能属性的内在要求。按照“三定”方案，监管局对中央转移支付的监管职能包括：审核地方上报的中央转移支付预算申请、监控中央转移支付在属地执行情况、对专项转移支付开展绩效评价等。既覆盖了中央转移支付预算执行的事前、事中、事后各个环节，又蕴含对中央转移支付资金实施全链条、系统化监管的职能要求。构建闭环监管机制是在监管局法定职能框架下对中央转移支付监管模式、流程的再造和优化。

（二）构建中央转移支付闭环监管机制是促进监管工作提质增效、更好保障中央重大决策落地落实的必然途径。从专员办到更名设立监管局，中央转移支付监管始终处于渐进式的探索完善过程之中。专员办监管实践

基本集中于“提标扩面”上，主要由各专员办结合实际、自主开展多元化的转型探索。监管局监管职能逐渐固化，“提质增效”已然成为监管机制建设的核心。构建闭环监管机制是要解决原有的监管碎片化等机制性问题，更好实现转移支付的调控效果和政策目标，使强化转移支付监管成为完成改革任务、建立现代财政制度的其中一环。

（三）构建中央转移支付闭环监管机制是强化监管联动、推进“监管工作一盘棋”的有效举措。从中央层面看，中央转移支付闭环监管内嵌于财政预算的闭环管理之中，是局部与整体的关系，具有“内循环”的特征。闭环监管旨在通过顶层设计和制度安排，使部内司局和监管局的工作联动更为紧密、“内循环”更加畅通；从地方层面看，闭环监管改变以检查处理为主的监管模式，更加强调管理属性，使监管局与地方政府、相关主管部门的管理目标更趋一致、管理需求更加契合，从而在法定职能的日常履行中提升相互间的监管联动。

## 中央转移支付闭环监管的主要特征

一般而言，中央转移支付闭环监管是以转移支付项目资金的前置审核为起点，在预算执行过程中系统化实施动态监控，进而完成资金绩效评价和政策评估，各环节通过监管成果的相互应用形成首尾衔接、闭合循环的

监管链条。依照上述基础定义，中央转移支付闭环监管应包括以下特征：

一是连续性。在实施方式上，中央转移支付闭环监管是一个动态、连续的过程，强调对资金设立、申报到执行的全过程进行跟踪监控。连续性包涵了对监管规划和工作计划的要求。中长期看，中央转移支付监管职能发挥需要分阶段的规划引领，即按照转移支付制度改革的既定步骤，阶段性设定监管工作应该达到的目标任务，在此基础上推动监管方式创新、人力资源培养、信息系统建设等内容；短期看，中央转移支付闭环监管需要统筹设定年度计划，在现有的监管资源和条件下，尽可能实现对部分重点资金的全链条监管，保证年度项目的稳定性，并逐步扩大闭环监管的资金覆盖面。

二是系统化。在实施手段上，中央转移支付闭环监管涉及大量数据信息的收集、整理和分析，显然不能仅依靠具体岗位的单机版操作，一旦岗位调整、人员变动都有可能导致数据断档。因此必须辅之以信息化的管理系统，将各监管要素统筹整合起来，系统处理监管数据信息，合理调配人力资源，规范设置岗位规程和业务流程，保证各环节监管工作的自动衔接。

三是成果转化。在实施成效上，中央转移支付闭环监管区别于以往单项监管工作的成果应用，各项审核、监控、评价的成果均可转化为下一阶

段监管工作的线索和参考。监管产生的其他信息包括人员分配、地区选择、数据分析等,也是增强监管日常积累、持续提升监管成效的重要资源。可以看出,监管成果转化是闭环监管的核心特征,缺乏成果转化,各监管环节仍然是独立运行,无法形成有机整体。

### 中央转移支付闭环监管的实现路径

(一)建立中央转移支付监管工作规划。按照转移支付制度改革的既定目标和步骤,自上而下设定中央转移支付监管中长期规划,包括中央转移支付监管现状、指导思想、中长期目标、主要任务、分工安排等。通过科学规划,统一监管认识、瞄准职能定位、制定阶段目标,防止中央转移支付监管工作陷入具体事务、忽视整体的谋篇布局。

(二)明确监管流程、控制标准。监管局以财政部规划为指导,建立完善中央转移支付闭环监管的工作规程,将事前、事中、事后各环节的监管职责和内控要求有机融合起来,形成常态化、可持续、成果相互转化、风险有效管控的监管流程。各流程中应突出以下控制标准:一是监管对象的恰当性,包括与以往年度同一事项监管对象的对比、与前期监管线索的关联度、人员需求预测等。二是监管实施的规范性,包括监管样本的规定范围、非现场和实地监管的方式选择和应履行的审批程序、各类监管文本的规范格式、请示报告的及时性要求等。三是监管成果的应用性。主要是对监管发现问题的进一步挖掘和应用,以资金审核为例,应将各核减事项对应到相关的财政管理、政策执行问题,明确是否需要相关部门整改规范,是否应在下一步执行监控、绩效

评价中予以关注,是否可作为绩效评价分值的计算依据等,并根据财政部对审核结果的应用反馈情况建立成果应用台账。

(三)制定年度计划并组织实施。以专项转移支付和具有审核授权的一般转移支付为重点,明确监管局年度开展闭环监管的资金项目,结合现有的监管资源条件和逐步完善的职责授权,尽可能增强年度项目的稳定性,赋予监管局在组织实施监管工作时的自主性和灵活性。

(四)评定监管成效。与检查处理形成震慑不同,中央转移支付闭环监管的成效往往以部门管理规范的形式呈现,因此评定监管成效时,应加强对监管工作的经济效应、社会效应的综合考量,除常规的考核内容外,还应将建立监管合作机制、联合出台规范办法、促进部门管理工作争先进位以及相关监管成果采用等纳入成效指标。

(五)及时调整优化,消除偏离标准和计划的情况。闭环监管机制建设并非一蹴而就,需要保持工作定力、久久为功。针对监管工作偏离标准、监管计划履行不到位、短时成效不明显等情况,及时进行总结、调整和优化。

### 亟待协调解决的主要问题

(一)按照上下一盘棋的原则,对中央转移支付闭环监管完善职能授权。目前,监管局已经在转移支付资金执行、使用的各环节上设置了相应的监管职责,但具体监管项目之间仍缺乏衔接,形成闭环监管全链条的资金项目仍然较少。有的止于申报审核、后续跟踪不足;有的则直接开展事后评价,对事前和事中情况的了解不充分,评价难以深入;等等。各项

监管职责仍然独立运行,一定程度上形成监管投入的浪费,同时也导致监管工作仍以审核核减、检查查处等为主要目标,注重当期的震慑效应,弱化持续提升的综合监管成效。建议集中梳理转移支付资金项目,按照全链条监管的模式进行工作部署,进一步明确授权,在常态化的闭环监管中实现监管局职责固化、职能落地。

(二)按照闭环监管的流程,加快建设中央转移支付监管操作平台。建议在监管局综合管理平台中架设中央转移支付监管的操作系统模块。一是按照闭环监管流程,对审核、监控、评价等各项监管工作的计划组织、人员安排、样本选择、监管方式、工作成果等内容进行记录,相关资金分配、项目执行等信息从资金动态监控系统中自动抓取。二是系统实现监管成果转化,对监管发现问题设定后续监管建议和完成提醒,在开展下一环节监管时自动调阅和匹配。三是将内部控制的要求和程序嵌入监管系统,设定主管人员、处室负责人、局领导的三级管理岗,实行系统化的留痕追踪管理。

(三)按照职能落地的要求,着力提升监管人员的业务能力和水平。中央转移支付涉及社会经济发展的各个领域,要求监管人员具有较为全面的知识储备和良好的学习能力,而中央转移支付闭环监管对监管人员的数据处理、资源整合、政策分析、管理沟通等综合能力提出了更高要求。迫切需加强对转移支付预算管理核心业务和监管技能的培训,依照“学中干、干中学”提升路径,大力提倡实践精神和专业精神,不断摸索监管规律,设定监管容错空间,促进监管者与监管工作共同成长。■

责任编辑 李艳芝 梁冬妮